

学校编码: 10384

分类号 \_\_\_\_\_ 密级 \_\_\_\_\_

学号: X200343089

UDC \_\_\_\_\_

廈門大學

硕 士 学 位 论 文

我国国有资产运营中代理风险治理机制构建

Constructing the Governance Mechanism of Agent Risk in  
the Course of Chinese State-Owned Assets Operation

许 刚 慧

指导教师姓名: 刘连支副教授

专 业 名 称: 政治经济学

论文提交日期: 2006 年 5 月

论文答辩时间: 2006 年 月

学位授予日期: 2006 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2006 年 5 月

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。  
本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

# 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在      年解密后适用本授权书。

2、不保密（ ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：      年    月    日

导师签名：

日期：      年    月    日

## 论 文 摘 要

进入二十一世纪的中国，经济体制改革和创新使其国力迅速地增强，成为世界经济舞台的一颗明星。但在中国经济发展的过程中也出现了不和谐的音符，道德风险和寻租行为在一定程度上导致了人们伦理价值观的迷惘。

一直以来，国有资产管理体制及国有企业改革的核心是进一步引入市场机制。中国的现实状况是市场机制与政府的强制力量相比依然微弱，市场机制所调控的资源依然有限，而且转轨过程依然要持续相当长的历史时期。因此政府必定要依据其对微观经济状况及宏观结果的判断来进行干预。同时，政府依然希望看到，通过国资管理体制来实现政府不仅对国有资产，同时可能对某些国家战略（如就业、社会保障、安全战略、环境战略等）的一定控制。

本文以我国现行的国有资产管理体制为楔入点，基于委托代理的视角，从国有资产监管和公司治理两个维度，对我国国有资产运营中的代理风险进行探原和求解。

首先，本文通过对相关研究的综述，对国有资产、国有企业、代理风险和治理机制作了一定范围的界定。

本文所指的国有资产，仅指狭义的国有资产，即经营性国有资产，其载体为国有企业。目前，我国国有企业的组织形式，除须由国家设立独资企业的行业和领域外，其余处在一般竞争性领域的国有企业，都应实行公司制改造。从我国“三级监管和双层经营”的国有资产管理体制框架出发，设计了所有权委托代理链条和国有资本运营委托代理链条。在国有资本的经营上分调控环节（第一层面）和运营环节（第二层面），对竞争性国有资产纳入第二层面，按市场机制管理；而对于非竞争性等国有资产纳入第一层面。

用 Williamson 在 1960 年代的经典研究“经理效用模型”来说明委托代理理论。本文把国有资产运营过程中的代理风险设定为在现有的国有资产“三级两层”经营体制下，国有资产监管和运营过程中出现的“道德障碍”和“内部人控制”现象。

把我国国有资产运营中代理风险治理机制构建为国有资产产权的监管体系和微观的公司治理机制。

其次，通过实证分析和比较分析，得出我国现阶段国有资产三级授权的管理体制是导致代理风险产生的主要原因，并同时从世界上主要国家国资监管体系及经营者激励约束机制构建方面借鉴经验及不足。

最后，分两个视角，从三个方面构建了防范我国国有资产运营中代理风险的治理机制。

**关键词：** 代理风险 ； 内部人控制 ； 治理机制； 国有资产； 委托代理理论

## Abstract

Enters for the 21st century China, the reform and innovation of the economic system makes its national strength grow quickly, becoming a star of economic stage in world. But also appeared an out of harmony note in the process of Chinese economic development, the moral hazard and rent seeking cause people's ethics value perplexed in the certain degree.

Always, the core of the state-owned assets administration system and government-owned enterprise reform is further introducing the market mechanism. The realistic condition of China is the market mechanism being weakly to compare with the compulsive strength of the government, the resources regulated by the market mechanism is still limited, moreover the transformation process still must continue the quite long historical period. Therefore the government must carry on an intervention according as the judgment to the microscopic economical condition and the macroscopic result. In the meantime, the government hopes to see still, through the state-owned assets administration system, the government can realize certain controls not only to the state assets, but also possibly to certain national strategies (for example employment, social safeguard, security strategy, environment strategy and so on).

This article take our country present state-owned assets administration system as the key on spot, based on principal agent's angle of view, from two aspects of state-owned assets supervising and company governance, carries on analysis and solution to the agent risk of state-owned assets operation in our country.

First of all, from the summary of the related research, this article has defined a certain scope limits to the state-owned assets, the government-owned enterprise, the agent and the government mechanism.

The state-owned assets this article refers to, only refers to the state-owned assets of the narrow sense, That is to say the management state-owned assets, whose carrier is the government-owned enterprise. At present, the government-owned enterprise's organization form in our country, besides the profession and domain whose sole-source investment enterprise must to be established by the national, other government-owned enterprise occupies the general competitive domain, all should implement the corporate system transformation. From the state-owned assets administration system frame "three levels of supervising and two- layers management" in our country, designs the chains

about the property rights principal agent and the chains about state-owned capital operation principal agent. Divides the state-owned capital management into regulative link (first layer) and the operation link (second layer), brings the competitive state-owned assets into the second layer, manage them according the market mechanism; and brings the non-competitive state-owned assets into the first layer.

Use Williamson classics research " manager utility model "in 1960's to explain the principal agent theory. under the existing administration system about the state-owned assets "three levels and two layers", this article defines the agent risk in process of state-owned assets operation to be the phenomenon "the moral hazard" and "inside control" ,which appears in the process of state-owned assets supervising and operation .

This article constructs agent risk government mechanism in the course of state-owned assets operation to be the state-owned assets property right supervising system and the microscopic company government mechanism.

For another, through the real diagnosis analysis and the comparative analysis, get the conclusion that the three levels authorizations administration system of the state-owned assets now in our country causes the main reason which the agent risk produces, and at the same time draw lesson from the state-owned assets supervising system and the aspect of constructing the incentive and constraint mechanism in the main country of the world

At last, divide two angles of view, from three aspects, this article has constructed the government mechanism of guarding against the agent risk in the state-owned assets operation in our country.

**Key Words:** Agent Risk; Inside Control; Governance Mechanism;  
State—Owned Assets; Theory of Principal and Agent

## 目 录

前 言 .....	1
第一章 核心概念界定和相关研究综述 .....	4
一、国有资产 .....	4
二、国有企业 .....	9
三、委托代理视角下的代理风险 .....	11
四、我国国企代理风险治理机制及研究现状 .....	15
第二章 现状考量和背景分析 .....	20
一、我国经营性国有资产现状考量 .....	20
二、现今国资经营体制下代理风险分析 .....	25
第三章 国别比较和经验借鉴 .....	32
一、国有资产监管体系的国别考察 .....	32
二、发达国家经营者激励约束机制的经验与借鉴 .....	35
第四章 代理风险监管约束机制构建 .....	40
一、建立国有产权监督体系 .....	40
二、第一层面国有资产运营主体的监督体系设计 .....	44
三、国有投资企业经营者激励约束机制构建 .....	46
参考文献 .....	55
致 谢 .....	57



## Contents

<b>Chapter 1 The Definition of Core Concept and The Summary of Related Research .....</b>	<b>1</b>
Section1 State-Owned Assets.....	4
Section2 Government-Owned Enterprise.....	4
Section3 Agent Risk Under the View of Principal Agent .....	9
Section4 The Agent Risk Governance Mechanism of Government-Owners Enterprise in Our Country and the Present Condition Studying ....	11
<b>Chapter 2 Present Condition Consideration and Background Analysis.....</b>	<b>15</b>
Section1 The Consideration on the Present Condition of Management State-Owned Assets in Our Country .....	20
Section2 The Agent Risk Analysis Under the State-Owned Assets Management System Nowadays.....	20
<b>Chapter 3 Nationality Comparison and the Experience Profits from..</b>	<b>25</b>
Section1 The Nationality Inspection in State-owned Assets Supervising System ....	32
Section2 The Experience and Lesson from Incentive and Constraint Mechanism in Developed Country .....	35
<b>Chapter 4 Constructing the Supervision and Constraint Mechanism of Agent Risk.....</b>	<b>40</b>
Section1 Establishing the State-Owned Assets property Right Surveillance System .....	40
Section2 Designing the Surveillance System On the Main Body of First Layer State-Owned Assets Operation .....	44
Section3 Constructing the Incentive and Constraint Mechanism of the Government-Owned Investment Enterprise Manager .....	46
<b>Reference .....</b>	<b>55</b>
<b>Thank.....</b>	<b>57</b>

## 前 言

自从两权分离的现代公司制度产生以及经理革命发生以来，企业发展进入了一个新的时期。经理革命的实质是所有权与经营权的分离，支薪经理取代所有者掌握企业控制权，“经理控制型企业”取代“业主型企业”成为现代企业的主要形式。支薪经理作为经济人，其所追求的目标是个人效用最大化，与企业利润最大化的目标函数往往是不一致的，由于经理掌握了企业控制权，这就产生了经理利用控制权侵犯所有者利益的可能性。由此，企业经营者激励约束机制如何设计，便成为公司治理的核心。

进入 21 世纪的今天，在资本主义市场经济最发达的美国，随着安然公司、世界通讯、环球电讯等号称信誉良好的公司连续发生的财务丑闻，2002 年美国总统布什签署“会计准则与公司治理一揽子法案”（Sarbanes—Oxley Act of 2002），凸显公司治理机制制衡的重要性。

现代市场经济中，作为弥补市场不足而存在的国有经济具有不可替代性，国有经济从本质上讲是国有企业的总体集合。国有企业是经营性国有资产运行的主要载体，是国家为了实现其职能需要而采取的一种企业组织形式。自 20 世纪 80 年代末起，在形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，建立社会主义市场经济体制的过程中，中国国有企业进行了大规模的公司制改造。现今我国国有企业的组织形式主要有两种：一种是国有独资企业；一种是公司制企业。国资委主任李荣融日前说，2006 年国资委将在现有的基础上积极选择条件成熟的企业，继续扩大国有独资公司建立和完善董事会试点范围。<sup>①</sup>依我国国有资产经营体制改革的方向，今后，国有企业的组织形式，除须由国家设立独资企业的行业和领域外，其余处在一般竞争性领域的国有企业，都应实行公司制改造。

但近年来，中国国有企业的经营，出现了严重的信用危机和道德风险。“内部人控制”下的在职腐败、短期行为、“59 岁现象”等激化国企高管危机，大批国企高管纷纷落马；公司信用低下，从郑百文、银广厦等上市公司破产及财务欺诈的典型案列，到非上市的小公司等普遍出现信用危机；国有资产运营效率低下、资

---

<sup>①</sup> 经济要参[J].2006(4).43

产负债率高、国有资产流失现象严重，由此面临巨大的就业压力、社会整体诚信的缺失、以及人们伦理价值观的迷惘等。转型期的中国经济体制改革，何去何从，主流经济学家们通今博古、纵论中外，学术领域，一片繁荣。本文通过对我国国有资产经营管理体制的考量，从传统的委托代理理论的视角，通过分析转型时期中国国有企业经营者代理风险出现的原由、现状，得出中国国有资产运营中代理风险的出现，主因在于治理机制的不完善。因而对处在经济改革和转型时期的中国，在法治环境不完善、产权制度尚不规范、市场竞争也不充分的前提下，如何构建治理和防范中国国有资产运营中出现的代理风险机制提出了自己的看法。

本文以我国现行的国有资产管理体制为楔入点，基于委托代理的视角，从国有资产监管（国有资产调控环节，也称为第一层面）和治理（国有资产运营环节，称为第二层面）两个维度，对我国国有资产运营中的代理风险进行探原和求解，通过比较和借鉴，进而构建一个系统的、分层级的代理风险治理机制。

一直以来，国有资产管理体制及国有企业改革的核心是进一步引入市场机制。市场机制的哲学基础是契约论。市场机制正常发挥作用的基础是公开、公平、公正原则的贯彻实施。作为市场机制正常发挥作用根本条件的公正，其基础是产权界定和对独立产权的尊重（产权主体平等），特别是对产权主体决策的不干预；公开原则的基础是信息平等和低成本，公开原则要确保产权主体之间的信息不对称在合理成本的基础上减至最低。在契约论基础上产生的政府受托责任是以维护市场“三公”原则为基点，从而政府的权责是以“服务”为基点，而不是以“干预”或“控制”为基点。缺乏“三公”的运行环境，将会导致：一是市场参与者不愿意承担经济后果，从而导致法律纠纷；二是市场参与者采取逆向选择态度，使市场运行成本过高以致无法正常运行；三是寻租行为盛行，道德风险失控。

中国的现实状况是市场机制与政府的强制力量相比依然微弱，市场机制所调控的资源依然有限，而且转轨过程依然要持续相当长的历史时期。因此政府必定要依据其对微观经济状况及宏观结果的判断来进行干预。同时，政府依然希望看到，通过国资管理体制来实现政府不仅对国有资产，同时可能对某些国家战略（如就业、社会保障、安全战略、环境战略等）的一定控制。

因此上述市场机制正常发挥作用的基本条件（如“三公”原则）都要受到不同程度的扭曲。在一个相当长的历史阶段内，政府对微观运行机制的干预（这种

干预至今还有相当大的随意性)还是不可避免的。因而本文的设计是建立在转型时期中国特定的现实基础上。

本文把研究对象设定为国有资产三级授权经营下的国有资产运营主体,一是由国资监管机构直接授权或组建的国有资产经营主体(包括大型企业集团、资产经营公司、控股公司、投资公司、托管公司等),以资本运营或股权经营为主,进行国有资产的经营与运作;二是所投资企业,包括国有独资、国有控股和参股企业,以及以其他方式经营国有资本的各类企业,在企业的具体经营中实现国有资产的各项权益。

研究方法和逻辑结构:如图1所示

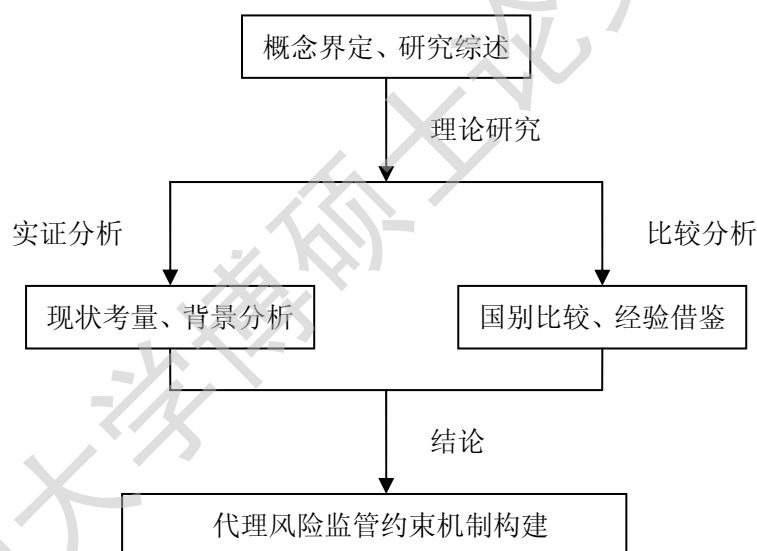


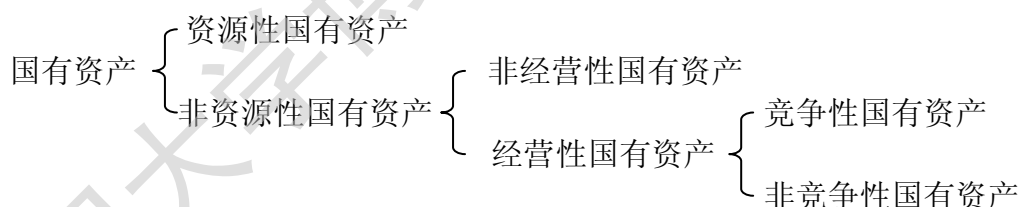
图1 逻辑结构图

## 第一章 核心概念界定和相关研究综述

### 一、国有资产

#### （一）国有资产的涵义

广义的国有资产就是宪法等法律规定的“国有财产”，是指所有权属于国家的一切财产。《中华人民共和国国有资产法（草案）》从广义的角度将国有资产定义为：包括国家以各种形式投资形成的资产及其收益，包括拨款、接受捐赠而形成的资产，包括凭借国家权力取得或依据法律认定的各种类型的财产或财产权。广义的国有资产包括：经营性资产、非经营性资产、资源性资产。狭义的国有资产是指政府作为出资者在企业依法拥有的资本及其收益，又称经营性国有资产，“包括各种从事商品生产、流通和营利性服务的国有企业中的资产，以及股份企业、合资企业中的国家股权所相对应的财产”<sup>①</sup>，即：企业国有资产；行政事业单位占有使用为获取利润而转作经营用途的资产；已投入生产经营过程的国有资源性资产。



本文的国有资产，仅指狭义的国有资产，即经营性国有资产，其载体为国有企业。国家持有竞争性资产的目的是追求资产的收益性或增值性；国家持有非竞争性、非经营性资产的目的则基于对国家安全、国家战略、宏观调控等的考虑。

对竞争性国有资产（至少绝大部分竞争性国有资产）纳入第二层面，按市场机制管理；而对于非竞争性国有资产、非经营性国有资产、资源性国有资产，纳入第一层面。本文仅讨论经营性国有资产的运营，因而对非经营性国有资产、资源性国有资产如何纳入第一层面不作进一步的讨论。

<sup>①</sup>贾康.转轨时代的执著探索[M].北京:中国财政经济出版社,2003.173

## （二）我国“三级两层”式国有资产管理体制

按照监管与经营相结合的要求，我国建立了“三级监管和双层经营”的国有资产管理体制框架。三级监管，就是中央和省、地(市)分别组建国资监管机构，同时代表国家行使出资人职责。双层经营，一是由国资监管机构直接授权或组建的国有资产经营主体(包括大型企业集团、资产经营公司、控股公司、投资公司、托管公司等)，以资本运营或股权经营为主，进行国有资产的经营与运作；二是所投资企业，包括国有独资、国有控股和参股企业，以及以其他方式经营国有资本的各类企业，在企业的具体经营中实现国有资本的各项权益。我们可把它设计为所有权委托代理链条和国有资本运营委托代理链条。

### 1. 所有权委托代理链

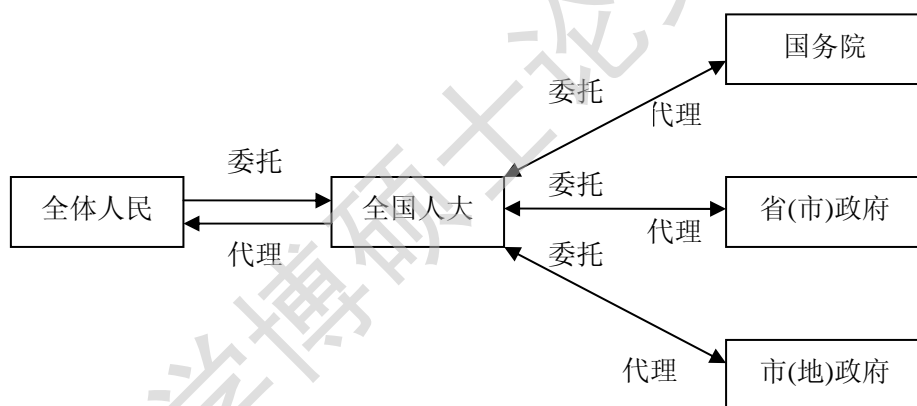


图2 国有资产所有权委托代理链

如图2所示，全体人民是国有资产产权的所有者，但由于其极度分散性和决策成本的高昂，无法实际履行所有者职能，因而委托全体人民的代表——全国人大履行所有者职能。作为国有资产产权代表的全国人大，从理论上讲，它是全体人民意志的体现者，完全可以也能够履行所有者职能。但在我国的政体设计中，人大的职能是立法和监督，执行的职能在政府，立法机构与执法机构必须相对独立，以建立起制衡关系。同时人大也缺乏管理经济事务的能力和经验。因而，全国人大只能是“国家所有”的象征，即国有资产国家所有，由国家统一制定法律法规，必要时统一资源配置。全国人大拥有国有资产的终极所有权，“分级所有”只是终极所有权的分化而已，由此而构筑国有资产三级所有的层级结构。因而，全国人

大作为国家最高权力机关，具有双重职能，即政治权力者的立法职能和国有资产所有者的监督职能。监督职能体现在两个方面：一是对国资委国有资产运营状况进行审查和监控；二是对国有资产预算的审定。

我国宪法赋予国务院“国有资产所有者代表”资格。国务院受全国人大委托，代表中央所属国有资产的产权运营。从范围上看，应包括：中央所属经营性资产、行政事业性资产和资源性资产。而从产权权能上说，作为中央所属国有资产的出资人，国务院拥有中央所属国有资产的占有、使用、收益和处置的权利。从委托代理关系来看，国务院在接受人大的委托后，将依据“管资产和管人、管事相结合”的原则，建立国有资产管理体制。省、市两级政府与国务院在国有产权主体身份上是平等的。为了从市场角度重建委托代理关系，淡化行政色彩，缩短代理链条，以更经济的方式对国有产权进行区域性分配，提高代理效率，全国人大只在省、市两级建立国有资产出资人制度。省、市两级人大受全国人大委托，对辖区内政府的国有资产出资人职能履行情况进行监督。省、市两级政府作为辖区内国有资产的所有者代表，拥有完整的所有者权益。两级政府要遵守国家关于国有资产管理的法律和规章，接受同级人大的监督，向同级人大报告《国有资产预算》并经审定后执行。

## 2. 国有资本运营委托代理链

如图 3 所示，在这个链条中，政府被定位为初始委托人。从理论上虽说政府不是初始委托人，但由于全民和人大都不能作为完全的所有者出现，因而事实上政府是初始委托人。将政府作为初始委托人看待，也简化了国有产权的委托代理链，各利益主体的责、权、利更容易得到明确。

其中，国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有及国有控股、国有参股企业履行出资人职责；省、市两级政府分别代表国家对由国务院履行出资人职责以外的国有及国有控股、国有参股企业，履行出资人义务。

国有资产监督管理委员会（以下简称国资委）是政府履行出资人职能的特殊法定机构。2003 年 3 月，全国人大批准组建国资委，代表政府负责国有资产和国家股权，并行使出资人资格。国资委是一个特殊的法人机构，从产权角度看，它不是行政机关，没有行政权力，而是政府国有资产产权的代理者，与政府的关系是一种国有产权的委托代理关系。与下一级的国有资产运营机构则是产权主体

和产权运营主体的关系。其职能是通过法律和政治程序授予的，简单地说就是：管资产、管人、管事。

(1) 管资产的具体体现为：国有资产控制权、国有资产收益权、国有资产监督权、国有资产的日常管理权、国有资产的处置权。

(2) 管人则一般体现为委派产权代表制度。产权主体委派的产权代表一般有三种类型：一是向投产企业派出董事会成员，在董事会中行使表决权，体现出资者意志；二是向投资企业派出监事会成员，监督企业董事会的决策和经理班子的经营管理活动；三是向投资企业派出财务总监，监管企业的财务活动。产权代表制度应在国有独资和控股企业中建立。

国务院授权国资委管人的主要内容是：通过法定程序对企业负责人进行任免、考核并根据其经营业绩进行奖惩；建立符合社会主义市场经济体制和现代制度要求的选人、用人机制，完善经营者激励约束制度。

(3) 管事就是行使出资人的重大事项决策权。分为三个方面：一是起草国有资产管理法律、行政法规、制定有关规章制度。二是依法对地方国有资产管理进行指导和监督。三是对国有独资企业和国有独资公司重大事项的决策权。

其中国务院国资委代表国务院履行出资人职责，省、市两级国资委则是代表本级政府履行职责。上级政府国有资产监管机构依法对下级政府国有资产监管工作进行指导和监督。

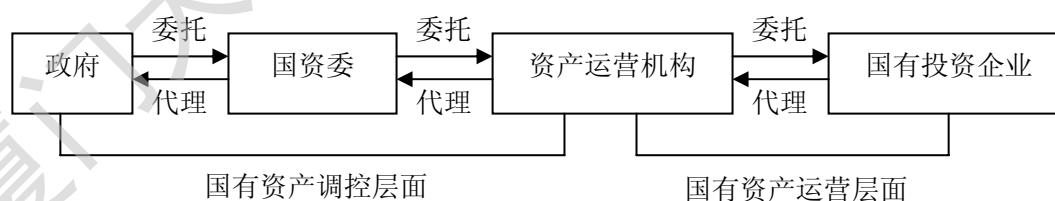


图3 国有资本运营委托代理链

国有资产运营机构是国有资产的运营主体，它是一种特殊的企业法人，是经国有资产管理机构（国资委）依一定的目标和程序特别批准和授权，专门从事国有资本运营业务，对委托或授权范围内的国有资产行使出资人职责，主要以控股方式从事国有股权管理和资产运营活动。它与国资委是完全以产权为纽带的委托



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库